

N° 72

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) *sur le projet de loi de finances pour 1987*, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VII

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Par M. Louis VIRAPOULLÉ,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires*, MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoefel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n° 12 et 13), 399 (tome I), 400 (tome III) et T.A. 43.

Sénat : 66, 67 (annexe n° 9) et 69 (tome XXII) (1986-1987).

Lois de finances. — Départements d'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Un redémarrage décisif : analyse des crédits budgétaires des départements d'outre-mer	4
A. — <i>Les conditions d'exécution du budget 1986</i>	4
B. — <i>La part du budget des D.O.M. dans le budget de l'Etat</i>	5
C. — <i>L'analyse des crédits</i>	5
D. — <i>Les interventions des autres ministères</i>	9
II. — Une situation économique qui reste difficile	10
A. — <i>L'inflation</i>	10
B. — <i>Le chômage</i>	10
C. — <i>Une production insuffisante et des échanges déséquilibrés</i>	11
D. — <i>Les premiers éléments d'une politique de relance</i>	11
III. — Un exercice marqué par la pause institutionnelle	14
IV. — Une question statutaire non résolue	20

MESDAMES, MESSIEURS,

L'examen du projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer s'inscrit dans un contexte nouveau. En effet, dans le Gouvernement issu de l'élection du 16 mars dernier, la charge de l'outre-mer incombe à un ministère à part entière. Par ailleurs, un secrétaire d'Etat est responsable plus particulièrement des problèmes du Pacifique Sud.

Dès le printemps, le problème du développement économique de l'outre-mer a été d'actualité. En effet, le Gouvernement a pris dans le cadre de la loi de finances rectificative un certain nombre de mesures fiscales destinées à favoriser le développement économique de ces régions.

Par ailleurs, le Parlement est actuellement saisi d'un projet de vaste ampleur : la loi de programme pour le développement des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Après la présentation des crédits budgétaires consacrés aux D.O.M., le présent rapport permettra de faire brièvement le point sur les questions économiques et sur certains des problèmes institutionnels qui touchent ces régions.

I. - ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER UN REDÉMARRAGE DÉCISIF

Il est nécessaire tout d'abord d'examiner les conditions d'exécution du budget 1986, avant de rappeler les diverses composantes du budget pour l'exercice 1987.

A. - Les conditions d'exécution du budget 1986.

Au 30 juin 1986, le taux de consommation des dépenses ordinaires s'établissait comme suit :

	30 juin 1985	30 juin 1986
Titre III. - Moyens des services	58,53 % soit 350 millions de francs	59,99 % soit 369,7 millions de francs
Titre IV. - Interventions publiques . . .	55,67 % soit 89,19 millions de francs	57,20 % soit 181,6 millions de francs
Titre V. - Investissements de l'Etat . .	43,29 % soit 20,46 millions de francs	60,25 % soit 31,2 millions de francs
Titre VI. Subventions d'investissement versées par l'Etat	40,96 % soit 205,05 millions de francs	44,44 % soit 236,9 millions de francs

Par rapport aux années précédentes le montant global des crédits s'est accru. Si le niveau de consommation du titre IV est sensiblement équivalent à celui constaté l'année précédente, en revanche, le taux de consommation connaît une forte augmentation pour le titre V et une sensible régression pour le titre III.

En ce qui concerne les autorisations de programme, les taux de consommation s'établissaient au 30 juin 1986 à 30,28 % pour le titre V et à 55,99 % pour les chapitres consacrés aux D.O.M. du titre VI. Ce dernier taux s'établissait à 62,27 % l'an dernier à la même époque.

B. — La part du budget des D.O.M. dans le budget de l'Etat.

Depuis plusieurs années, votre rapporteur s'inquiétait et regrettait que le budget des D.O.M.-T.O.M. ne représente qu'une part infime du budget de l'Etat. Cette situation et son évolution transparaissent dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU BUDGET DU SECRETARIAT D'ÉTAT AUX DOM-TOM PAR RAPPORT AU BUDGET DE L'ÉTAT

(En millions de francs.)

	1982	1983	En %	1984	En %	1985	En %	1986	En %	1987	En %
Budget des D.O.M.-T.O.M.	1.099	1.203	+ 9,4	1.220	+ 1,4	1.369,5	+ 12,3	1.365,6	- 0,3	1.717,8	+ 25,3
Budget de l'Etat	788.726	882.621	+ 11,9	939.701	+ 6,5	995.819	+ 5,94	1.030.474	+ 3,5	1.053.920	+ 2,274
D.O.M./Etat	0,14	0,14		0,13		0,14		0,13		0,16	

Depuis 1982, le pourcentage n'a quasiment pas varié et oscille autour de 0,14 %. En 1987, il passe à 0,16 %. Cette augmentation peut paraître modeste, mais elle est en réalité très significative. D'une part, il y a progression et d'autre part, le budget des D.O.M. s'accroît considérablement plus vite (+ 25 %) que celui de l'Etat (+ 2,2 %).

Cette année, le budget des départements et territoires d'outre-mer constitue en effet l'une des quatre priorités auxquelles le Gouvernement s'est particulièrement attaché, au même titre que l'emploi, la défense, et la sécurité.

Cette évolution, si elle est favorable a priori, ne portera vraiment ses fruits que dans la mesure où elle sera poursuivie dans l'avenir. A cet égard, le fait que le Gouvernement ait déposé un projet de loi de programme et ait accompagné cette volonté politique d'un certain nombre de mesures économiques permet d'envisager l'avenir avec un certain optimisme.

C. — L'analyse des crédits.

En 1986, la présentation des crédits affectés au Secrétariat d'Etat chargé des D.O.M.-T.O.M. a été modifiée.

Les différentes dépenses ont en effet été regroupées en quatre titres et non plus en sections.

Cette présentation a été maintenue et elle figure dans le tableau qui suit :

ÉVOLUTION 1986-1987

(Crédits exprimés en millions de francs)

	1986	1987	En pourcentage
<i>Dépenses ordinaires (D.O.) :</i>			
- Titre III	512,96	539,44	5,16
Titre IV	304,84	392,65	28,80
Total des dépenses ordinaires (D.O.) .	817,80	932,09	13,97
<i>Dépenses en capital :</i>			
- Titre V (C.P.)	36,88	50,63	37,28
(A.P.)	(44,61)	(58,72)	31,62
- Titre VI (C.P.)	519,75	735,08	41,42
(A.P.)	(568,39)	(855,98)	50,59
Total dépenses en capital (C.P.)	556,57	785,71	41,17
(A.P.)	(613)	(914,70)	49,21
Total general (D.O. + C.P.)	1.374,37	1.717,80	24,98

Le budget pour 1987 s'élève à **1,717.08 milliard** contre 1.374.037 milliard, ce qui correspond à une **augmentation globale de 25 %** du montant des crédits de paiement. Compte tenu d'un transfert du budget de l'aviation civile équivalent à 8,1 millions de francs, l'augmentation réelle s'établit à 24,40 %. Cet effort porte autant sur les dépenses ordinaires que sur les dépenses d'investissement :

● *Les dépenses ordinaires.*

Les dépenses ordinaires connaissent une augmentation de 13,97 % par rapport à 1986. Dans ce cadre, les mesures nouvelles prévues au titre de 1987 s'établissent à 114,29 millions de francs, évolution tout à fait positive puisque l'an dernier, le montant des mesures nouvelles avaient évolué de façon négative.

En revanche, la progression des mesures acquises a tendance à se ralentir, elle s'établit à 3,07 millions de francs contre 6 millions de francs l'an dernier.

Il est intéressant de noter que parmi les dépenses ordinaires, celles consacrées aux moyens de services figurant dans le cadre du titre III augmentent de 5,16 % tandis que celles destinées aux interventions publiques rassemblées au sein du titre V augmentent de 28,80 %.

L'évolution du titre III résulte, principalement de la création d'un Secrétariat d'Etat auprès du ministre des D.O.M.-T.O.M. et de l'augmentation des crédits consacrés au service militaire adapté.

En ce qui concerne les crédits du titre IV, la progression est essentiellement consacrée aux interventions économiques et à l'action sociale et culturelle, en particulier, elle se traduit par l'octroi d'une subvention de 6 millions de francs à la Compagnie aérienne Air Saint-Pierre et à l'octroi de 16 millions de crédits destinés à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (l'A.N.T.).

Les dépenses ordinaires affectées aux seuls départements d'outre-mer s'élèvent à 37,17 millions soit 2,16 millions de francs (5,8 %), au titre des services extérieurs, 6,88 millions de francs (18,52 %), pour les collectivités locales, 28,12 millions de francs (75,64 %).

● *Les dépenses d'investissement.*

En 1987, les autorisations de programme s'élèveront à **916,5 millions de francs** contre 613 millions de francs en 1986, ce qui représente une **augmentation de 49,5 %**.

Quant aux **crédits de paiement**, ils enregistreront une **augmentation de 41,2 %** par rapport à 1986 et s'établiront à **785,7 millions de francs**.

L'essentiel des crédits transite par l'intermédiaire d'un fonds d'investissement pour les départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.), dont la mission est, en application du décret n° 84-712 du 17 juillet 1984, de "concourir au développement économique et à l'aménagement des départements d'outre-mer par l'octroi d'aides bénéficiant à des programmes d'investissement ou de subventions pouvant éventuellement compléter d'autres concours financiers". Cet organisme contribue essentiellement à l'exécution des contrats de plan et de la région, au financement et au développement des infrastructures et des activités productives.

Par ailleurs, le F.I.D.O.M. sera chargé d'une mission d'impulsion et participera au financement de la loi de programme actuellement soumise à l'examen du Parlement.

L'évolution des crédits du F.I.D.O.M. figure dans le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

Crédits Sections	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Budget voté de 1986	Projet de budget 1987	Evolution en pourcentage	Budget voté de 1986	Projet de budget 1987	Evolution en pourcentage
Générale	160.310	344.000	+ 114,58	135.908	221.210	+ 62,76
Régionale	77.700	77.700	»	76.862	76.860	»
Départementale	93.396	93.400	»	95.024	95.020	»
Total	231.406	515.100	+ 55,42	307.794	393.090	+ 27,71

L'analyse de ce tableau concernant tant les autorisations de programme (+ 55,42 %) que les crédits de paiement (+ 27,71 %) permet de constater que la totalité des augmentations prévues pour 1987 ont été inscrites à la section générale qui regroupe les opérations d'investissement relevant directement de l'action de l'Etat et correspond en fait à la mise en oeuvre de la politique définie dans le cadre de la loi de programme.

L'évolution du F.I.D.O.M. est donc beaucoup plus favorable que les dernières années qui avaient été marquées par le blocage de l'évolution des moyens du fonds.

Le taux de consommation n'a pu être établi pour 1986 dans la mesure où certains crédits n'ont été délégués que le 30 juin 1986. Par département, ce taux s'établissait au 30 juin 1986 à 60,73 % en Guyane, 13,87 % à la Réunion, 76,84 % à SPM. Seuls les chiffres au 30 juin 1985 sont disponibles pour la Martinique, soit 73,35 % et la Guadeloupe 49,75 %.

Les principales opérations du F.I.D.O.M. en 1985 ont concerné les primes à l'industrialisation, le plan de consolidation de l'économie sucrière et l'irrigation.

Pour 1987, le Comité directeur n'a pas encore fixé la liste des opérations auxquelles un concours financier serait apporté.

Néanmoins, il est clair que le Comité directeur du F.I.D.O.M. prendra en compte les actions prévues tant dans la loi-programme que dans les contrats de plan. Les crédits du F.I.D.O.M. pour 1987 seront donc essentiellement consacrés :

- au financement des opérations prévues dans la loi-programme :
- voies d'accès aux ressources forestières en Guyane ; équipements scolaires ; installations portuaires en Guadeloupe : rocade de Fort de France ; développement agricole de Mayotte ; opération intégrée de développement à la Réunion ;

— au financement des opérations prévues dans les contrats de plan comme par exemple : le plan de développement agricole en Guyane ; la reconstruction de l'hôpital de Cayenne ; le plan de consolidation de l'économie sucrière à la Réunion ; l'amélioration des infrastructures à la Martinique et en Guadeloupe en matière d'aménagement des zones portuaires ; le plan de relance de la canne et le développement de la filière rhum en Guadeloupe ; le développement de la pêche et l'aquaculture à Saint-Pierre-et-Miquelon, etc. ; l'irrigation dans les départements d'outre-mer insulaires ; les programmes d'énergies renouvelables.

Cette énumération fournit un excellent exemple de la diversité des interventions du F.I.D.O.M. dont l'action demeure essentielle pour le développement de l'outre-mer.

D. — Les interventions des autres ministères.

Comme les années précédentes, la simple analyse des crédits affectés au Ministère des D.O.M.-T.O.M. ne permet pas de juger de façon significative et complète l'effort que l'Etat consent à l'égard de ces régions et départements.

Il est donc nécessaire d'envisager les contributions destinées aux D.O.M. apparaissant dans les crédits d'autres ministères.

Les budgets 1985 et 1986 s'étaient malheureusement traduits par une baisse respective de 7,1 % par rapport à 1984 et de 0,84 % par rapport à 1985, cette baisse étant particulièrement sensible dans le domaine de la santé, et de la solidarité et dans celui de l'urbanisme et du logement. Cette année, en revanche, l'effort global que l'on consentira à l'Etat augmente de 2,1 %. Le montant total des crédits autres que ceux du Ministère des D.O.M.-T.O.M. s'établira à 15 milliards de francs, non compris la DGF.

Les seules dépenses civiles représentent 86,63 % de ce montant. Elles progressent par rapport à 1986 de 5,9 % (contre 3,8 % pour les dépenses militaires). L'an dernier, les dépenses civiles avaient régressé de 3,6 % tandis que les dépenses militaires augmentaient de 4,5 %.

Deux interventions méritent d'être remarquées. Elles concernent la section commune de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, qui progresse de 105,10 % (soit 1.112.244 millions, et 8,5 % des dépenses civiles) et la justice, qui augmente de 26,56 % (soit 355.417 millions et 2,7 % des dépenses civiles).

Le nombre des personnels affectés dans les D.O.M. et collectivités territoriales d'outre-mer s'élève à 60.191 personnes, soit 348 de plus qu'en 1986.

II. — UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI RESTE DIFFICILE

A. — L'inflation.

L'économie des départements d'outre-mer n'a pas échappé au phénomène inflationniste qui a même été plus accentué dans ces régions qu'en métropole. Au cours de l'exercice 1985, un ralentissement sensiblement équivalent à celui de la métropole a pu être constaté. Il apparaît dans le tableau suivant :

L'INFLATION

(En pourcentage.)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Guadeloupe	+ 11,2	+ 14,9	+ 14	+ 10,2	+ 9,7	+ 7,8	+ 5,2
Martinique	+ 10,2	+ 13,5	+ 15,4	+ 9,9	+ 10,8	+ 7,9	+ 6,2
Guyane	+ 11,5	+ 12,5	+ 16,5	+ 11,9	+ 11,1	+ 7,8	+ 6
Reunion	+ 9,3	+ 12,6	+ 13,9	+ 9,1	+ 8,2	+ 7,1	+ 6,2
Saint-Pierre-et-Miquelon ...	+ 16	+ 16,4	+ 18,7	+ 17	+ 17,7	+ 11,1	+ 3,4
Métropole	+ 11,8	+ 13,6	+ 14	+ 9,7	+ 9,4	+ 6,7	+ 4,7

De décembre 1980 à décembre 1985, la hausse des prix s'est établie comme suit : 57 % en Guadeloupe, 65 % en Guyane, 61 % en Martinique, 53 % à la Réunion et 53 % en métropole.

B. — Le chômage.

Le rapport budgétaire pour l'année 1986 avait fourni à votre commission l'occasion d'examiner en détail la situation très préoccupante de l'emploi dans les D.O.M. et de présenter les moyens mis en oeuvre pour essayer d'y remédier : politique générale favorable à l'investissement productif, poursuite du programme des chantiers de développement, adaptation aux D.O.M. du système des travaux d'utilité collective (T.U.C.).

En dépit de ces nombreux efforts, la situation s'est encore aggravée, ainsi que le laisse apparaître le tableau suivant :

LES TAUX DE CHÔMAGE DANS LES D.O.M. ET A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

	Population active selon le recensement de l'I.N.S.E.E. de mars 1982	Taux de chômage en pourcentage					
		Juin 1981	Juin 1982	Juin 1983	Juin 1984	Juin 1985	Juin 1986
Guadeloupe	121.826	13,55	16,95	13,46	17,30	18,70	21,40
Guyane	31.183	4,18	6,84	8,78	9,02	11,90	14
Martinique	128.072	13,62	17,57	16,02	19,05	22,65	25,90
Réunion	172.828	19,44	17,80	19,90	21,46	25,90	28,20
Saint-Pierre-et-Miquelon	2.380	4,29	4,45	6,70	7,80	10,46	11,60
Ensemble D.O.M. et Saint-Pierre-et-Miquelon	456.289	15,11	16,70	16,30	18,75	22	24,7
Métropole	23.525.120	6,91	7,94	7,98	9,13	9,50	9,63

NB - Ces taux de chômage sont constatés à partir du nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois, notion qui, dans les D.O.M. ne recouvre que 60 % de la population disponible à la recherche d'un emploi contre 95 % en métropole. En d'autres termes, pour être comparés valablement à ceux de la métropole, les taux de chômage ci-dessus sont à majorer d'environ 50 %.

C. - Une production insuffisante et des échanges déséquilibrés.

Les informations relatives au montant du produit intérieur brut des D.O.M. sont difficiles à réunir. Les seuls chiffres communiqués sont assez anciens. En 1983, le niveau atteint par les différents D.O.M. n'atteignait que 37,5 % du niveau métropolitain. De 1970 à 1983, la progression moyenne des D.O.M. s'est établie à 535 % contre 388 % pour la métropole, mais ce rattrapage, pour notable qu'il soit, n'est pas suffisant.

La faiblesse du niveau de production explique en grande partie le déséquilibre des échanges des départements d'outre-mer. Cette situation sur laquelle votre commission s'était également interrogée les années précédentes a malheureusement continué de se dégrader.

D. - Les premiers éléments d'une politique de relance.

Le Gouvernement est fermement décidé à entamer une action globale qui devrait permettre de remédier aux difficultés économiques rencontrées dans les départements d'outre-mer.

Les mesures fiscales du printemps, la loi de programme et divers éléments du présent budget fournissent certains leviers d'une action résolument tournée vers le développement et vers l'avenir.

- *L'article 22 de la loi de finances rectificative du printemps 1986.*

Le Gouvernement a débuté cette nouvelle politique par la mise en œuvre de dispositions fiscales incitatives à l'investissement productif dont la mesure essentielle est l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986. Cet article reconduit pour 10 ans et jusqu'au 31 décembre 1996 les mesures d'incitation fiscale au développement économique des D.O.M.-T.O.M..

Le montant de la déduction a été porté de la moitié à la totalité des investissements productifs (directs, ou souscriptions en capital) des entreprises. La définition des secteurs concernés a été élargie : outre l'industrie, la pêche, l'hôtellerie, le tourisme, les énergies nouvelles sont concernés désormais l'agriculture, les bâtiments et travaux publics, les transports et l'artisanat.

Cette prorogation à long terme est plus favorable que le système de la reconduction annuelle qui laissait subsister une incertitude rendant le système peu attractif.

Auuc mesure positive, la procédure administrative a été considérablement allégée.

La redéfinition des conditions d'exonération devrait permettre de relancer les investissements de ce type qui avaient eu tendance à diminuer (491 millions de francs en 1984 et 291 millions de francs en 1985). Ces actions sont d'autant plus positives qu'elles se traduisent directement par des créations d'emplois.

- *La loi de programme.*

Le Sénat vient d'adopter le projet de loi de programme :

— affirmant la volonté d'atteindre la parité sociale globale entre les D.O.M. et la métropole dans un délai de cinq ans.

Un effort a déjà été entrepris dans cette perspective. En effet, dans la mesure du possible lorsque les conditions économiques et sociales le permettent, le Gouvernement s'efforce d'aligner les législations. Ainsi, il a été récemment procédé à l'alignement de la protection de la main d'œuvre (loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social), à la suppression du critère d'activité pour l'octroi de l'allocation logement à caractère familial (loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 précitée) ;

— déterminant le montant des crédits supplémentaires engagés par l'Etat de 1987 à 1991, soit 3,039 milliards en autorisations de programme et 3,616 milliards en crédits de paiement ;

— autorisant la création de zones franches ;

— exonérant de charges sociales l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans ;

— prévoyant les mesures d'accompagnement du plan en matière d'allocation logement et d'équipements scolaires.

Pour 1987, le montant des autorisations de programme de la tranche 1987 de la loi de programme s'élève à 475 millions, pour les crédits de paiements à 269 millions.

Le ministère des D.O.M. devrait la financer à concurrence de 184 millions pour les autorisations de programme et de 101 millions pour les crédits de paiements.

● *Les actions budgétaires de relance.*

Votre rapporteur avait insisté à plusieurs reprises lors de l'examen des précédents budgets sur la nécessité de désenclaver les départements d'outre-mer. Deux mesures destinées à poursuivre cet objectif sont prises dans le cadre du présent budget. En ce qui concerne la mobilité des personnes, la dotation affectée à l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer augmente de 16 millions.

Plus généralement, la politique des transports vers les départements d'outre-mer est profondément modifiée.

III. — UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA PAUSE INSTITUTIONNELLE

Les récentes années ont été caractérisées, en ce qui concerne l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer, par de nombreux bouleversements. Dans un premier temps, il avait été envisagé de substituer aux conseils généraux et aux conseils régionaux une assemblée unique chargée des compétences normalement assurées par ces deux organismes.

Déclarée non conforme à la Constitution au motif qu'elle violait le principe d'assimilation et que les mesures d'adaptation "ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière prévue à l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer", un nouveau projet érigeant les régions d'outre-mer en collectivités territoriales, et les dotant de conseils régionaux élus pour six ans au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne était déposé et adopté.

Une loi ultérieure complétait ces dispositions et déterminait la compétence de ces conseils.

Ces deux textes :

— la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion ;

— et la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, demeurent applicables.

Le Gouvernement actuel a, dès le mois de mars 1986, très fortement insisté sur la nécessité de clore le débat institutionnel et de consacrer l'essentiel de l'activité gouvernementale au développement économique, social et culturel des départements d'outre-mer.

● *La poursuite de la mise en œuvre de la décentralisation.*

Cet objectif ne saurait être considéré comme une remise en cause des compétences locales définies par les lois de décentralisation.

Les lois générales de décentralisation reçoivent application dans les départements d'outre-mer, dans le même temps qu'en métropole, y

compris avec les adaptations que dans certains secteurs limités elles prévoient. C'est ainsi que sont en cours le partage des services extérieurs de l'Etat et le partage des services des préfectures.

En contrepartie des transferts de compétences opérés en leur faveur, les départements d'outre-mer disposent en 1986 d'une DGD globalisée en matière d'action sociale et de santé, de transports scolaires, de fonctionnement des ports, de cultures marines, de bibliothèques centrales de prêt et d'enseignement.

Pour tenir compte du caractère monodépartemental des régions d'outre-mer, le décret n° 85-1264 du 28 novembre 1985 a créé dans chaque département d'outre-mer un conseil unique de l'éducation nationale doté des compétences des conseils départementaux et des conseils d'académie de droit commun.

La pause institutionnelle ne doit pas non plus se traduire par un ralentissement de la mise en œuvre de cette décentralisation. En conséquence, plusieurs décrets sont actuellement en cours d'élaboration ; ils concernent notamment :

- la procédure d'élaboration et de financement du schéma d'aménagement régional ;
- la commission mixte pour la formation professionnelle et l'emploi ;
- les comités consultatifs en matière d'habitat ;
- le collège régional du patrimoine et des sites ;
- les comités consultatifs en matière de formation professionnelle, de protection sociale et d'emploi ;
- enfin, les comités consultatifs en matière de transports.

Par ailleurs, le Gouvernement a bien insisté sur le fait que les contrats de plan signés respectivement par la Guadeloupe le 14 décembre 1984, la Guyane les 21 décembre 1984, la Martinique le 19 décembre 1984, la Réunion le 31 décembre 1984 et par Saint-Pierre-et-Miquelon le 26 juin 1984, seront mis en œuvre.

L'action entreprise par le biais de ces contrats de plan a porté essentiellement sur les problèmes d'agriculture, d'urbanisme, de logement, de transports, d'éducation, de santé et d'environnement.

Ils représentent respectivement :

- pour la Guadeloupe : 228,14 millions de francs ;
- pour la Guyane : 175,65 millions de francs ;
- pour la Martinique : 261,09 millions de francs ;
- pour la Réunion : 426,03 millions de francs ;

-- pour Saint-Pierre-et-Miquelon : 12,22 millions de francs.

soit un total de 1 103,13 millions de francs.

L'action du Gouvernement ne remet pas non plus en cause les interventions des collectivités locales. Depuis l'élection au suffrage universel des conseils régionaux d'outre-mer, ces régions sont devenues des collectivités locales à part entière.

Elles ont bénéficié, à ce titre, des transferts de compétences, et leurs budgets ont, depuis lors, traduit cette nouvelle responsabilité.

● *Les budgets des départements.*

L'évolution des budgets transparaît dans le tableau suivant :

(En pourcentage.)

	Total		Section d'investissement		Section de fonctionnement	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
Guadeloupe	+ 15,72	+ 15,72	+ 32,60	+ 47,44	+ 7,08	- 4,74
Guyane	+ 1,55	+ 1,55	+ 61,93	+ 77,15	- 13,56	- 8,70
Martinique	+ 12,78	+ 12,78	+ 24,64	+ 44,25	+ 8,92	+ 6,63
Reunion	+ 14,52	+ 14,52	+ 47,28	+ 44,03	+ 5,34	+ 7,76

En valeur absolue, les budgets primitifs 1986 des départements sont égaux à :

- 1.516.401 millions de francs en Guadeloupe ;
- 420.678 millions de francs en Guyane ;
- 1.303.848 millions de francs en Martinique ;
- 2.569.115 millions de francs à la Réunion.

L'une des principales caractéristiques des budgets des D.O.M. de l'exercice 1986 est qu'ils intègrent les données nouvelles découlant des textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation instituée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Ainsi, les crédits de fonctionnement et d'investissement (DDEC) nécessaires à la prise en charge des collèges ont fait l'objet d'une inscription budgétaire.

Par ailleurs, en application de la loi n° 85-1089 du 11 octobre 1985 l'ensemble des frais de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures pris désormais en charge par l'Etat ne figure plus au budget des départements.

Enfin, conformément à la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétée par la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, les mêmes budgets assurent les dépenses de bibliothèques centrales de prêt:

Ainsi, en contrepartie des transferts de compétences opérés en leur faveur, les départements d'outre-mer disposent en 1986 d'une DGD globalisée en matière d'action sociale et santé, de transports scolaire, de fonctionnement des ports, de cultures marines, de bibliothèques centrales de prêt et d'enseignement.

Quant à la DGF, elle a progressé en 1986 selon des pourcentages indiqués dans les tableaux joints. La DGE qui ne peut être calculée de façon précise à cette époque de l'année a fait l'objet d'estimations généralement en forte augmentation.

● *Les budgets régionaux.*

En 1985, les budgets des régions ont été au moins trois fois supérieurs à ceux de l'exercice 1984, en raison de la mise en œuvre des réformes introduites par la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions d'outre-mer. Celles-ci bénéficiaient de ressources nouvelles : taxe sur les rhums, droit additionnel de 1 % maximum sur l'octroi de mer et prélèvement de 10 % sur la taxe de consommation sur les carburants.

Cet apport de ressources de compensation lie aux transferts de compétences dans les domaines de l'action sociale de la santé, du développement économique, de la pêche, et des cultures marines, de l'urbanisme, de l'habitat. de la formation professionnelle s'était accompagné d'un effort fiscal des régions très important (entre 750 % et 1.145 % de plus qu'en 1984), ce qui avait entraîné un triplement des budgets régionaux de 1984 à 1985.

En 1986, l'évolution est moins spectaculaire et consiste pour l'essentiel en l'application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétée par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 relative au transfert de compétences en matière d'enseignement.

Ainsi les régions ont-elles prévu à leur budget des dépenses pour les lycées financés par des recettes correspondant :

- à la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ;
- à la compensation de fonctionnement des établissements scolaires du second degré.

Il convient d'ajouter à ces dotations, la DGD pour le développement culturel des régions d'outre-mer dont la date de transfert primitivement fixée au 1^{er} mai 1985 a été reportée au 1^{er} janvier 1986.

Le montant de cette dotation qui n'a pu être compris dans les budgets primitifs des régions puisque calculé à la fin du premier semestre s'élève à :

- région Guadeloupe	1,832 millions de francs
- région Guyane	1,047 millions de francs
- région Martinique	1,884 millions de francs
- région Réunion	2,130 millions de francs
Total	6,130 millions de francs

En Guadeloupe, le budget primitif pour 1986 égal à 545,0371 millions de francs diminue de 6,56 % par rapport à celui de 1985.

En Guyane, le budget égal à 156,496 progresse de 29,27 % sur 1985.

A la Martinique, le budget régional s'établit à 683,6148 millions de francs soit une progression de 17,36 %.

Enfin, à la Réunion, la progression est très forte puisqu'elle s'établit à 37,28 % pour un budget d'un montant de 859,2753 millions de francs.

Le projet de budget pour 1987 contient les premières mesures financières destinées à la mise en application du projet de loi de programme récemment examiné par le Sénat.

Il convient d'insister sur le fait que les crédits ainsi affectés viennent en supplément de tous ceux déjà alloués précédemment au bénéfice des départements d'outre-mer.

L'allocation de ces crédits confirme la volonté très ferme du Gouvernement de favoriser le développement économique et social des départements d'outre-mer, et d'essayer d'atteindre, dans un avenir relativement proche, l'objectif de la parité sociale globale par ailleurs définie dans le cadre de la loi de programme.

● *Le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon.*

En 1985, les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été dotées d'un nouveau statut réclamé avec insistance par leurs ressortissants.

Saint-Pierre-et-Miquelon, après avoir été successivement un territoire d'outre-mer, puis un département d'outre-mer, a été érigé en une collectivité territoriale de la République. L'originalité du statut consiste à avoir confié au conseil général les compétences attribuées par les textes de droit commun aux conseils régionaux.

L'une des principales conséquences juridiques de ce nouveau statut a consisté à modifier les relations entre Saint-Pierre-et-Miquelon et la Communauté économique européenne : au regard du droit communautaire, Saint-Pierre-et-Miquelon n'est plus partie intégrante de la Communauté. Cette collectivité est désormais considérée associée à la C.E.E. et bénéficie, à ce titre, de l'aide financière du Fonds européen de développement.

IV. — UNE QUESTION STATUTAIRE NON RÉVOLUE

Une question institutionnelle et statutaire très importante demeure toujours en suspens. En effet, le statut de l'île de Mayotte n'a toujours pas été définitivement défini. Or, il semble que le Gouvernement soit décidé à appliquer également à Mayotte le principe de la pause institutionnelle.

Plusieurs questions sont posées et ne pourront être tranchées qu'en accord avec la population mahoraise qui devra être consultée.

La première est celle de l'appartenance de Mayotte à la France. Un projet de loi a en effet été déposé fin 1984 sur le bureau de l'Assemblée nationale repoussant à une date indéterminée la consultation de la population mahoraise sur le point de savoir "si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République Française ou en soit détachée".

En fait, la population, à de nombreuses reprises lors des scrutins électoraux, a clairement manifesté sa volonté de rester au sein de la communauté française et a toujours depuis l'accession à l'indépendance des autres îles des Comores manifesté une certaine méfiance à l'égard du voisin Comorien. Par ailleurs, la politique que le Gouvernement a décidé d'entreprendre consiste à resserrer encore plus les liens existant entre Mayotte et la métropole.

La seconde question demeure celle de la départementalisation ardemment souhaitée par la grande majorité des Mahorais. Cette éventuelle transformation se trouve très clairement formulée dans la question que prévoyait la loi de 1979 : "Dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, après avis du Conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, ou sur la transformation de Mayotte en département, ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent".

Les possibilités d'une départementalisation sont actuellement étudiées par le Gouvernement.

La jurisprudence récente du Conseil Constitutionnel insiste sur la nécessaire homogénéité des règles d'organisation entre tous les départements du territoire national et sur le caractère limité des mesures d'adaptation prévues à l'article 73 de la Constitution. Il importe donc de s'assurer de l'adéquation du régime juridique des départements à la réalité mahoraise. Par ailleurs, il est nécessaire d'envisager les aména-

gements indispensables et les moyens d'assurer, sans bouleverser les structures locales, le rattrapage de l'arrière législatif considérable.

Enfin, les implications de ce changement de statut doivent être examinées également sous l'angle de nos relations avec le monde extérieur, non seulement vis-à-vis du contexte régional et des Etats africains mais également de la CEE.

Il est également souhaitable d'entreprendre dès maintenant et avec résolution le rattrapage du retard économique et social de Mayotte vis-à-vis de l'ensemble de la Nation. Ainsi, Mayotte bénéficiera des dispositions de la loi programme pour les départements d'outre-mer, adaptées à la spécificité de la collectivité. De la même façon, l'équipement administratif de l'île devra peu à peu être complété pour se rapprocher de l'organisation nationale générale. Cette action de mise à niveau prendra plusieurs années et sera d'ailleurs définie au sein d'une convention passée entre le Gouvernement et cette collectivité.

Le récent voyage du Premier Ministre dans cette île marque l'intérêt du Gouvernement pour cette question. Mais il apparaît très clairement que le préalable du développement économique est mis en avant et que toute solution institutionnelle ne pourra intervenir qu'avec un certain délai.

La poursuite de cette action n'exclut pas la normalisation des relations entre la France et la République fédérale islamique des Comores. Elle s'est traduite par un échange d'ambassadeurs et une coopération de 18 millions de francs en 1985 au titre du fonds d'aide et de coopération. Celle-ci s'est plus particulièrement manifesté dans le domaine de l'éducation (sur 110 coopérants français, 50 étaient enseignants), de la desserte aérienne et maritime, des télécommunications. Par ailleurs, la circulation des personnes a été facilitée.

*
* *

Le budget pour 1987 présente incontestablement de nombreux aspects positifs. L'augmentation de 25 % des crédits de paiements et celle de 50 % des autorisations de programme tranche très nettement sur les réductions ou la stagnation des budgets antérieurs.

Cette volonté de développement économique apparaît d'autant plus positive qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une loi de programme dont la mise en œuvre est étalée sur plusieurs années. Il conviendra en temps voulu de vérifier la réalisation effective de ce programme d'envergure.

La constatation de l'existence de cette nouvelle dynamique et l'approbation de la volonté publique qui l'anime conduisent votre commission des lois à adopter les crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer.